

CA1
-1991
A 16F

GOVT

PEOPLES AUTOCHTONES, ÉCONOMIE GOUVERNEMENTALE ET FORME CONSTITUTIONNELLE

I
F (S)

Government
Publications



Canada



PEUPLES AUTOCHTONES, AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

CAI
-1991
A16F (S)





© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1991

N° de cat. CP22-28/1991F

ISBN 0-662-97126-4

Copies available in English

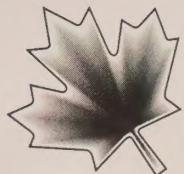


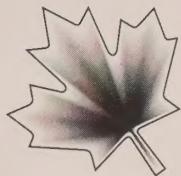
Table des matières

Introduction.....	1
Les peuples autochtones du Canada	3
Trois groupes	3
a) <i>Les Indiens</i>	3
b) <i>Les Inuit</i>	3
c) <i>Les Métis</i>	3
Contexte historique	3
a) <i>Les Indiens</i>	4
b) <i>Les Inuit</i>	5
c) <i>Les Métis</i>	5
Les peuples autochtones aujourd'hui.....	5
a) <i>Répartition géographique</i>	6
b) <i>Conditions sociales et économiques</i>	6
c) <i>Organisations</i>	7
Cadre juridique actuel, politiques et initiatives gouvernementales.....	9
La Loi sur les Indiens	9
Ententes d'autonomie gouvernementale des collectivités indiennes	10
Négociations tripartites concernant l'autonomie gouvernementale des autochtones vivant hors des réserves	11
Ententes d'autonomie gouvernementale avec les Inuit.....	12
Programme pour les autochtones et la Commission royale.....	12
Processus constitutionnel concernant les autochtones : aperçu historique	15
Article 35 : un début important.....	15
Efforts déployés en vue d'inscrire dans la Constitution l'autonomie gouvernementale des autochtones : les Conférences des premiers ministres	16
Dossiers à examiner	17
Les propositions du gouvernement fédéral.....	21
Conclusion	25
Comment participer	27



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115513871>



Introduction

Le présent document décrit le contexte général dans lequel vivent les autochtones du Canada et contient un aperçu des questions d'ordre constitutionnel ayant une importance fondamentale pour ces peuples, y compris la question du droit à l'autonomie gouvernementale. Le prochain débat constitutionnel offre une occasion unique d'examiner ces préoccupations et de jeter la lumière sur les rapports entre les Canadiens autochtones et non autochtones.

Dès le tout début, les rapports entre les premiers occupants et les Canadiens non autochtones, de même que le partage des territoires et des ressources, ont été pour notre pays sources de défis considérables à relever. La place importante qu'occupent les peuples autochtones dans la société canadienne a trop souvent été passée sous silence.

Les Canadiens non autochtones reconnaissent de plus en plus — et déplorent — les injustices sociales, économiques et politiques dont les premières nations font l'objet. Ils constatent cependant depuis deux décennies une importante réorientation des politiques gouvernementales à cet égard. En effet, le processus de décision est laissé de plus en plus souvent aux communautés autochtones dont bon nombre assument maintenant la responsabilité de leurs propres programmes et services. L'instruction des griefs d'ordre territorial se poursuit et le gouvernement accroît son aide financière aux programmes destinés aux autochtones. Bien

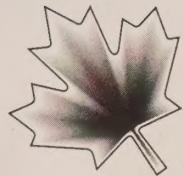
que par le passé des tendances à l'assimilation aient caractérisé de nombreux rapports avec les peuples autochtones, la plupart des Canadiens admettent aujourd'hui la nécessité d'intensifier le rôle et la place des autochtones au Canada. Ce faisant, les Canadiens reconnaissent la détermination des peuples autochtones qui veulent bâtir un Canada fort pour l'avenir et participer pleinement à l'évolution de la société canadienne.

À l'aube des discussions sur l'unité et la constitution canadiennes, les préoccupations et la situation spéciale des peuples autochtones occupent une place centrale dans l'opinion publique. Les rapports du Forum des Canadiens sur l'avenir du Canada (la Commission Spicer) et du Comité mixte spécial sur le processus de modification de la Constitution (le Comité Beaudoin-Edwards) nous ont révélé que les Canadiens se préoccupent des questions autochtones et croient qu'il est temps d'y voir. En effet, les participants à ces consultations n'ont cessé d'affirmer que ce dossier doit être débattu et mieux compris.

Les dirigeants autochtones insistent sur la nécessité de parvenir à une vision commune, reconnaissant que la protection constitutionnelle de leurs droits fait partie de cette vision. Ils soutiennent que leurs peuples ne parviendront pas à la justice sociale ni politique tant que les questions d'ordre constitutionnel qui les préoccupent ne seront pas complètement et adéquatement examinées.

Le gouvernement veut faire en sorte que tous les Canadiens soient bien informés des questions d'ordre constitutionnel qui concernent les autochtones et aient la possibilité de participer aux discussions. Il est important que toutes les grandes questions soient bien comprises, notamment la place

spéciale qu'occupent les Canadiens autochtones, leur participation à la vie sociale, économique et politique du Canada et leur objectif d'obtenir reconnaissance de leur autonomie gouvernementale dans la Constitution.



Les peuples autochtones du Canada

Trois groupes

La *Loi constitutionnelle de 1982* définit les peuples autochtones du Canada comme comprenant notamment des « Indiens, des Inuit et des Métis ». Bien que la Constitution elle-même ne donne aucune définition d'un Indien, d'un Inuit ou d'un Métis, la terminologie qui suit s'est imposée au cours des ans.

a) Les Indiens

Indiens inscrits — personnes inscrites à titre d'Indiens dans le registre des Indiens mentionné dans la *Loi sur les Indiens*; la plupart des Indiens inscrits sont membres d'une bande indienne.

Indiens non inscrits — personnes de descendance et filiation culturelles indiennes, mais qui ne sont pas inscrites à titre d'Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens*.

Indiens soumis aux traités — personnes inscrites comme membres d'une bande signataire d'un traité ou qui peuvent prouver qu'elles descendent d'une telle bande. La plupart des Indiens soumis aux traités sont également consignés dans le registre des Indiens en tant qu'Indiens inscrits.

b) Les Inuit

Descendants des peuples autochtones qui habitaient les régions les plus septentrionales des Territoires du Nord-Ouest, du Québec et du Labrador.

c) Les Métis

Personnes de descendance mixte indienne et européenne qui se distinguent des Indiens et des Inuit. Voici les deux définitions générales des Métis les plus souvent mentionnées par les gouvernements et les organisations métisses :

- descendants d'une communauté métisse constituée dans la région des Prairies au cours du XIX^e siècle et de personnes ayant reçu des octrois de terres ou des certificats de concession de terres en vertu de l'*Acte du Manitoba de 1870* ou de l'*Acte des Terres fédérales de 1879*. (Cette définition s'applique surtout dans l'Ouest canadien);
- toute personne de descendance mixte indienne et non indienne qui se dit métisse ou qui a été acceptée comme telle par la communauté métisse.

Contexte historique

Quand les Européens sont arrivés en Amérique, les peuples autochtones possédaient des cultures et des langues aussi variées que les territoires qu'ils occupaient. La plupart étaient des nomades en quête de ressources fauniques pour survivre, mais certains groupes s'étaient établis en permanence et vivaient de pêche ou d'agriculture. Ces cultures comportaient des croyances spirituelles, un art, une langue, un gouvernement et des rapports avec les autres groupes

tribaux. Les Indiens du sud-est du Canada ont été les premiers à rencontrer les commerçants et les colonisateurs européens.

Au fur et à mesure que le commerce des fourrures s'est répandu jusque dans les régions non colonisées surtout dans l'ouest, les rapports entre Européens et autochtones ont donné lieu à la création d'un groupe aborigène additionnel, les Métis. Riche de son héritage européen et autochtone, ce groupe s'est progressivement constitué une culture qui lui est propre et a acquis un sentiment de solidarité communautaire intense.

Les Inuit, qui vivent encore actuellement dans les régions septentrionales du Canada, ont pour leur part une culture principalement adaptée au milieu marin, ce qui leur a permis de prospérer dans le dur climat de l'Arctique. Ils ont eu des contacts extrêmement limités avec les Européens jusqu'à ce que l'industrie de la pêche à la baleine vienne s'installer dans le Nord au début du XIX^e siècle.

Les cultures aborigènes s'inspirent d'intenses rapports spirituels avec la terre, rapports qui ont cours encore aujourd'hui.

Le contact avec les Européens a changé radicalement le mode de vie des Indiens et des Inuit. L'évolution du commerce des fourrures au cours du XVIII^e siècle a exposé les Indiens à la technologie, à la religion et aux maladies des Européens. L'aspect le plus important de l'arrivée des Européens tenait à la nécessité d'obtenir des territoires pour les colons qui ont éventuellement suivi les commerçants de fourrure et les missionnaires. La politique coloniale concernant les terres des Indiens a été formulée dans la *Proclamation royale* de 1763, qui traçait les frontières de la province de Québec nouvellement acquise et celle des colonies américaines et qui définissait plus clairement les droits des Indiens. La *Proclamation* réservait spécifiquement aux

Indiens une vaste étendue de terres dont l'achat ou la colonisation était interdite sans autorisation spéciale de la Couronne. Par la suite, la politique gouvernementale revenait à dire que même si l'ensemble des terres du Canada appartenait à la Couronne, les peuples autochtones pouvaient continuer à utiliser et occuper ces terres. Ces droits aux terres sont souvent cités comme titres indiens ou ancestraux.

Au fur et à mesure que la colonisation de l'Ouest se poursuivait tant avant qu'après la Confédération, la Couronne entamait des négociations et concluait des traités avec les bandes indiennes qui occupaient les terres. La plupart des traités parlent d'un échange de droits non définis pour des droits définis ou d'usage exclusif d'une parcelle de terre. Outre les concessions territoriales, les traités confèrent souvent le droit d'utiliser les terres de la Couronne pour la poursuite d'activités traditionnelles comme la pêche et la chasse. Certains traités historiques incluent même souvent le droit à d'autres avantages, comme des rentes annuelles et du matériel pour cultiver la terre, chasser et pêcher.

Avant la Confédération, la Couronne et les peuples autochtones avaient aussi conclu plusieurs traités de paix et d'amitié et procédé à des concessions de territoires.

Le contexte historique des peuples autochtones du Canada est varié.

a) *Les Indiens*

En 1830, l'établissement des Indiens dans les réserves a commencé sous la tutelle du gouvernement. Puis, plusieurs efforts ont été déployés pour protéger les Indiens et fournir un cadre qui permettrait de les intégrer à la société non autochtone. Plusieurs lois spéciales ont ainsi été adoptées dans le Haut et le Bas-Canada pour protéger les Indiens et leurs terres.

Au temps de la Confédération canadienne, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* a défini la juridiction fédérale sur « les Indiens et les terres réservées aux Indiens ». Fort de cette autorité législative, le Parlement canadien a adopté sa première codification de la *Loi sur les Indiens* quelques années plus tard. Cette loi est décrite plus loin.

En 1870, un décret de la Grande-Bretagne conférait au Parlement canadien la souveraineté sur la Terre de Rupert et les Territoires du Nord-Ouest. Ce transfert obligeait également le Canada à indemniser les Indiens et les Inuit en retour du titre aux terres dans ces régions en colonisation. Par conséquent, des traités « numérotés » postérieurs à la Confédération, concernant la majeure partie de l'Ontario, la totalité du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta, des régions de la Colombie-Britannique, le Yukon et la région ouest des Territoires du Nord-Ouest, ont été conclus entre 1871 et 1929.

b) Les Inuit

Depuis le milieu du siècle dernier, les contacts entre Inuit et non-Inuit aux stations de commerce et aux établissements gouvernementaux ont donné lieu à la création d'établissements permanents. Un jugement de la Cour suprême rendu en 1939 a confirmé que la juridiction du Parlement sur les « Indiens » en vertu du paragraphe 91(24) de la *Loi constitutionnelle de 1867* comprend les Inuit. Cependant, les Inuit ne sont pas assujettis à la *Loi sur les Indiens*, mais le sont plutôt à des lois d'application générale. Les Inuit du nord du Québec sont pour leur part bénéficiaires depuis 1975 des dispositions de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois.

Au cours des années 50, le gouvernement fédéral a commencé à offrir des services et des programmes à cette population

aborigène, notamment des logements et des services d'enseignement et de santé. Dans le cas particulier des Territoires du Nord-Ouest, il délègue maintenant un nombre important de ces responsabilités au gouvernement territorial. Les Inuit jouent un rôle primordial dans la plupart de ces domaines au fur et à mesure qu'évoluent les institutions dans le Nord.

c) Les Métis

Les Métis sont en plus grand nombre dans l'Ouest canadien où ils ont construit une culture et un style de vie bien à eux. Au fil des ans, ils ont joué un rôle important dans le développement de cette région du pays, notamment dans la création de la province du Manitoba.

Les Métis vivent rarement dans des terres qu'ils détiennent collectivement. Depuis 1938, une loi de l'Alberta prévoit toutefois des établissements métis et d'autres lois provinciales adoptées en 1990 prévoient la protection de terres dans huit établissements, une aide financière du gouvernement pour une période déterminée et des structures de gouvernement local. Ce modèle, qui existe exclusivement en Alberta, touche environ un dixième de la population métisse dans cette province.

Le gouvernement fédéral estime que la responsabilité quant aux Métis incombe d'abord aux gouvernements des provinces, mais prévoit des programmes dans certains domaines, comme le développement économique, la formation et le logement, qui sont accessibles à tous les peuples autochtones, y compris les Métis.

Les peuples autochtones aujourd'hui

Les peuples autochtones du Canada constituent des groupes très variés. Parmi les Indiens canadiens, on retrouve dix grands

groupes linguistiques, quelque 58 dialectes et six régions culturelles distinctes. Les Inuit parlent l'inuktitut qui varie selon les régions. Certains Métis ont créé et parlent une langue appelée « michif ».

Différentes sources établissent le nombre d'autochtones au Canada. Le registre des Indiens de 1990, pour sa part, évalue la population d'Indiens inscrits à environ 500 000. Les Inuit seraient au nombre d'environ 35 000. Le recensement de 1986 établit la population des Métis et des Indiens non inscrits à plus de 400 000, bien que ce chiffre soit généralement jugé prudent. Bref, la population autochtone s'établirait à environ un million, soit près de 4 pour 100 de la population du Canada.

La population aborigène est plus jeune que la population canadienne en général. Le taux de naissance y est également plus élevé, d'où l'augmentation probable de la proportion d'autochtones dans la population canadienne.

a) Répartition géographique

Les Indiens inscrits vivent dans les provinces à l'ouest du Québec et dans les deux territoires dans une proportion de 86 pour 100; 42 pour 100 de tous les Indiens inscrits du Canada vivent en Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba, quoique l'Ontario et la Colombie-Britannique en comptent un nombre important. Un certain nombre, bien que plus réduit, vit au Québec et dans les provinces de l'Atlantique, souvent dans des communautés bien établies.

Les Inuit vivent généralement dans des établissements répartis le long des côtes des Territoires du Nord-Ouest, du Nord québécois et du Labrador.

Bien que les Métis soient établis dans des communautés de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, du Québec et des provinces

de l'Atlantique, ils ont tendance à être plutôt concentrés dans les trois provinces des Prairies.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les autochtones sont en majorité. Bon nombre des représentants passés et actuels élus au gouvernement territorial sont des Canadiens autochtones.

Dans les grands centres urbains comme Regina, Saskatoon, Edmonton, Calgary, Winnipeg et Vancouver, les autochtones représentent un pourcentage important de la population totale.

b) Conditions sociales et économiques

Le niveau de vie de plusieurs peuples autochtones du Canada est toujours bien inférieur à celui de nombreux autres Canadiens. Il s'est amélioré quelque peu au cours des récentes années, mais il faudrait qu'il s'améliore encore beaucoup plus.

La durée de vie et l'état de santé des autochtones demeurent toujours à un niveau considérablement moins élevé que celui de la population en général. Cependant, au cours des trente années précédent 1986, l'espérance de vie est passée de 53,8 à 63,8 années pour les hommes et de 61 à 71 pour les femmes en 1986 (comparativement à 73 pour les hommes et à 79,7 pour les femmes dans la population canadienne en général). Le taux de mortalité infantile chez les Indiens est passé de 82 mortalités par mille habitants en 1960 à 17,2 par mille en 1986.

Sur le plan de l'éducation, les enfants indiens fréquentent maintenant l'école plus longtemps et le pourcentage des écoliers qui continuent à fréquenter l'école jusqu'à la dernière année du secondaire est passé d'environ 10 pour 100 en 1969 à plus de 40 pour 100 en 1989. Vers cette même période, le nombre d'étudiants qui ont poursuivi des études postsecondaires avec l'aide

du gouvernement fédéral est passé de 60 à 22 000. Ces augmentations sont attribuables en partie à l'accroissement du nombre d'écoles dirigées par les bandes, passant de 53 en 1976 à plus de 300 maintenant.

Les difficultés économiques, comme celles du début des années 80, semblent toucher les peuples aborigènes davantage que les autres Canadiens. En 1986, 14 pour 100 de la population autochtone était sans travail, soit deux fois le taux de chômage des Canadiens en général. Le taux de chômage dans les régions rurales et éloignées est beaucoup plus élevé, souvent supérieur à 50 pour 100. Au cours des récentes années, il y a eu une augmentation du pourcentage d'autochtones jugés membres de la population active, mais en 1986, ce pourcentage était encore de 7 pour 100 inférieur à celui de tous les Canadiens. Ce taux inférieur est attribuable en partie à la participation des autochtones à des activités traditionnelles comme la chasse, la pêche et le piégeage.

Un tiers de tous les logements pour les Indiens vivant dans des réserves ont été construits au cours des six dernières années. Un autre tiers de ces logements ont été considérablement rénovés au cours de la même période. D'autres améliorations sont envisagées dans ce domaine. En mars 1991, le gouvernement a aussi annoncé des dépenses de 275 millions \$ réparties sur six ans en vue

d'accélérer l'établissement de services d'eau potable et d'égouts qu'on ne retrouve pas généralement dans les réserves indiennes des régions nordiques.

Malgré ces améliorations, il faudra faire davantage pour amener les groupes autochtones aux niveaux socio-économiques des autres Canadiens.

c) *Organisations*

De plus en plus, depuis trente ans, les autochtones ont remis sur pied des organisations et des institutions politiques solides et efficaces. Ils ont pris en charge certains services offerts à leur population.

À l'échelle nationale, les organisations qui représentent les Indiens, les Inuit, les Métis et les Indiens non inscrits ont vu le jour au début des années 70. Elles ont participé au processus qui a abouti à l'insertion des droits actuels des autochtones et des droits issus des traités dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les organisations locales, régionales et nationales ont aussi participé à une grande variété d'activités. Par exemple, elles participent ou ont participé aux négociations en cours concernant de nombreuses revendications territoriales particulières et globales partout au pays. Elles assurent encore la participation des autochtones aux débats constitutionnels actuels.



Cadre juridique actuel, politiques et initiatives gouvernementales

Les parties précédentes du présent document ont présenté des éléments de l'histoire des autochtones canadiens depuis leurs premiers contacts avec les sociétés européennes. Pour comprendre les discussions en cours et se faire une idée juste des aspirations des autochtones en faveur de la reconnaissance constitutionnelle du droit à l'autonomie gouvernementale, il importe de comprendre le cadre juridique auquel les autochtones canadiens sont actuellement soumis. C'est en grande partie ce cadre qui régit leurs rapports avec les gouvernements fédéral et provinciaux.

À cette fin, voici un bref aperçu de la *Loi sur les Indiens*, qui constitue le principal texte législatif qui régit la vie de ces derniers, et de l'application de certaines politiques gouvernementales qui ont eu pour objet de concrétiser le désir des autochtones d'une plus grande autonomie sur leur vie et leurs collectivités dans le cadre constitutionnel actuel.

La *Loi sur les Indiens*

La *Loi constitutionnelle de 1867* confère au gouvernement fédéral une autorité législative sur les Indiens et les terres réservées aux Indiens. Au fil des ans, le Parlement a exercé cette autorité par le biais de diverses lois sur les Indiens, la première ayant été adoptée en 1876. L'un des articles de la Loi de 1876 prévoyait le concept de l'« émancipation » qui traduisait les tendances à l'assimilation du gouvernement de l'époque. Cette émancipation consistait en un processus selon lequel un Indien pouvait acquérir certains droits qui n'étaient alors conférés qu'à des Canadiens non indiens — le droit de voter, par exemple — mais qui exigeaient de lui qu'il abandonne son statut d'Indien et les droits spéciaux que ce statut lui accordait. En fait, une modification de la loi apportée en 1933 prévoyait l'éémancipation obligatoire et la perte subséquente du statut d'Indien dans certaines circonstances, comme le service dans les Forces armées canadiennes.

La loi actuelle remonte à 1951 et traduit encore dans une grande mesure les rapports paternalistes du siècle dernier entre la Couronne et le peuple indien. Elle traite d'un bon nombre de questions d'importance fondamentale pour les collectivités et pour les Indiens à titre particulier. Elle définit qui a légalement droit au statut d'Indien; elle prévoit un régime de gestion des terres réservées

aux bandes indiennes et la gestion des deniers des Indiens, de même que l'administration des successions des Indiens décédés ou mentalement incapables et des enfants. Elle établit un système électoral à l'intention des bandes indiennes à qui elle permet aussi de procéder à la sélection de leurs chefs selon des modalités inspirées de leurs traditions.

D'importants changements ont été apportés à la *Loi sur les Indiens* au fil des ans, éliminant toutes les formes d'émancipation systématique et en fait toutes les dispositions teintées de discrimination sexuelle. En vertu d'une modification apportée à la *Loi sur les Indiens* en 1985, de nouvelles dispositions portent sur l'appartenance à une bande. Plus particulièrement, les personnes qui avaient été émancipées et les femmes qui avaient perdu leur statut et avaient cessé d'être membres d'une bande en raison d'un mariage à un non-Indien sont maintenant admissibles au titre de personnes inscrites au sens de la loi. Ces dispositions s'appliquent également à leurs enfants. La *Loi sur les Indiens* correspond ainsi aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés*, assurant l'égalité de traitement aux personnes des deux sexes.

L'administration des réserves indiennes est largement réglementée par le gouvernement fédéral. Par exemple, le pouvoir ultime sur les terres indiennes, depuis la gestion de leur utilisation jusqu'à leur disposition, incombe au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. La *Loi sur les Indiens* contient peu de dispositions sur la délégation ou le transfert des pouvoirs du ministre aux bandes, limitant ainsi la création de gouvernements autonomes. Comme les autres peuples autochtones, les Indiens n'exercent qu'un contrôle limité sur de nombreuses questions administratives journalières que la plupart des communautés canadiennes tiennent pour acquises.

Les conseils de bandes possèdent actuellement le pouvoir d'adopter des règlements administratifs dans certains domaines comme la circulation, l'observation de la loi et le maintien de l'ordre, la conservation, la protection et la gestion des animaux à fourrure, du poisson et du gibier dans la réserve. Cependant, le ministre peut annuler ces règlements. D'autres règlements d'ordre monétaire sont également assujettis à l'approbation du ministre et aux règlements du gouverneur en conseil. Seuls les règlements concernant les boissons alcoolisées établis par le conseil de bande ne sont pas assujettis à une autorité supérieure.

La politique du gouvernement fédéral au cours des dix dernières années a été de modifier la *Loi sur les Indiens* en consultation avec les leaders et les collectivités indiennes afin de tenir compte du besoin des Indiens de gouverner leurs propres communautés et leurs territoires.

En dépit des limites imposées par la *Loi sur les Indiens*, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a remis de nombreux programmes et services aux mains des administrations de bandes indiennes. Les modes optionnels de financement confèrent pour leur part aux bandes autant de pouvoirs que possible en vertu de la loi, permettant ainsi à leurs gouvernements d'assurer des services dans leurs propres collectivités.

Ententes d'autonomie gouvernementale des collectivités indiennes

En avril 1986, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a introduit une politique sur l'autonomie gouvernementale des collectivités afin de répondre aux aspirations des Indiens qui veulent exercer un plus grand contrôle sur leur propre vie. Un nombre considérable de collectivités indiennes ont choisi d'entamer des négocia-

tions en vue de réaliser leur autonomie gouvernementale et continuent d'y participer activement.

En vertu de cette politique, les collectivités indiennes peuvent négocier, dans les limites constitutionnelles actuelles, de nouveaux accords que des lois fédérales viennent sanctionner. Si une collectivité opte pour cette voie, la plupart des dispositions de la *Loi sur les Indiens* seront remplacées par de nouveaux accords conçus spécifiquement à son intention et qui seront sanctionnés par des lois.

L'autonomie gouvernementale exercée à l'échelle des collectivités semble répondre aux visées du processus constitutionnel dans son ensemble. Dans la négociation d'ententes d'autonomie gouvernementale, il est expressément prévu que les droits existants, ancestraux ou issus de traités ou d'accords sur des revendications territoriales, ne subiront aucun préjudice quelle que soit l'issue du processus constitutionnel. Ce processus de négociation ne remplace pas le processus constitutionnel, mais le complète.

La négociation de l'autonomie gouvernementale permet d'aborder un grand nombre de sujets, y compris l'appartenance à une bande et la gestion des terres et des ressources. Les sujets de compétence fédérale sont ceux qui sont essentiels au fonctionnement fondamental d'un gouvernement indien soustrait à la *Loi sur les Indiens*. À sa discrétion, une collectivité peut aussi négocier un grand nombre d'autres sujets, par exemple l'éducation, l'infrastructure communautaire et les travaux publics. Dans les domaines où des lois, des règlements ou des normes provinciales s'appliquent déjà, le gouvernement provincial devra participer à la conclusion pratique de ces ententes.

La *Loi sur les Cris et les Naskapi (du Québec)* de 1984 prévoit l'autonomie gouvernementale de huit bandes de Cris de la

Baie-James et de la bande des Naskapis. La *Loi sur l'autonomie gouvernementale de la bande indienne sechelle* de 1986 a établi l'autonomie de cette bande indienne de la Colombie-Britannique. Ces collectivités sont maintenant virtuellement soustraites à la *Loi sur les Indiens* puisque le régime fondamental de cette loi a été remplacé par de nouvelles dispositions légales spécialement conçues à leur intention. Ces collectivités exercent leur autorité dans des domaines tels que la disposition des terres et des ressources, l'accès et la résidence, la santé, l'éducation et l'imposition à des fins locales.

Négociations tripartites concernant l'autonomie gouvernementale des autochtones vivant hors des réserves

En 1985, d'autres démarches distinctes du processus constitutionnel ont été entreprises dans le but d'accroître l'autonomie gouvernementale des collectivités autochtones. À cette époque, le gouvernement fédéral s'est en effet dit désireux de participer à des discussions qui aboutiraient à des accords pratiques concernant l'autonomie des peuples autochtones vivant hors des réserves. Les gouvernements provinciaux devaient en prendre l'initiative.

En tant qu'interlocuteur fédéral pour les Métis et les peuples autochtones vivant hors des réserves, le ministre de la Justice est chargé de surveiller la participation fédérale aux négociations tripartites.

Celles-ci sont un moyen pratique de favoriser l'indépendance des Métis et des peuples autochtones vivant hors des réserves. Le gouvernement fédéral, les provinces et des groupes autochtones travaillent de concert afin d'apporter les changements requis. Le gouvernement fédéral, pour sa part, considère les négociations tripartites comme un processus servant à conclure des ententes qui permettent aux Métis et aux autres

peuples autochtones vivant hors des réserves d'exercer un plus grand contrôle sur les programmes et les décisions qui les touchent. Selon les priorités que se fixent les participants, la négociation tripartite peut comprendre une vaste gamme de sujets, comme le logement, le développement économique, les soins de santé, les services sociaux, l'éducation et la formation, la langue et la culture. Comme dans le cas des ententes conclues à l'égard des Indiens vivant dans des réserves, les négociations tripartites ne portent aucunement préjudice à l'une ou l'autre des parties au débat constitutionnel.

Ententes d'autonomie gouvernementale avec les Inuit

Les Inuit ont choisi jusqu'à présent de rechercher une autonomie fondée davantage sur le territoire que sur leur population et qui s'inspirerait des modèles actuels d'administration publique. Cette approche tient à la majorité numérique qu'ils détiennent dans les régions nordiques. Au Québec, par exemple, le gouvernement régional Kativik a été créé grâce à la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Les Inuit du Québec viennent d'entamer des négociations avec le gouvernement provincial en vue d'élargir leurs pouvoirs grâce à un nouveau gouvernement régional Nunavik. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuit veulent obtenir la division des territoires pour former le Nunavut. Dans les accords de principe touchant les revendications territoriales des Inuit, le gouvernement fédéral et celui des territoires se sont engagés à créer dès que possible le Nunavut, dont le gouvernement détiendrait des pouvoirs semblables à ceux du gouvernement actuel des Territoires du Nord-Ouest. Dans l'entente-cadre sur leurs revendications territoriales, les Inuit du Labrador ont indiqué leur désir de négocier leur autonomie gouvernementale. Le type de gouvernement

autonome qu'ils désirent reste à déterminer. La province participera aux négociations éventuelles.

Programme pour les autochtones et la Commission royale

Le gouvernement a pris deux importantes initiatives au cours de l'année dernière, concernant les dossiers d'intérêt pour les peuples autochtones.

La première découle de la déclaration que le Premier ministre faisait à la Chambre des communes en septembre 1990, au sujet des quatre volets d'un programme pour les autochtones visant à examiner la place spéciale qu'occupent les peuples autochtones au Canada. En vertu du premier volet, il y aurait accélération du règlement des revendications des autochtones, tant globales que particulières, et des droits aux terres issus des traités. Le deuxième volet concerne les conditions de vie dans les réserves indiennes, que le gouvernement est déterminé à améliorer. Le troisième volet propose des solutions législatives comme moyen d'accroître l'autonomie gouvernementale des Indiens et des Inuit à l'intérieur des paramètres constitutionnels actuels. Ainsi, plusieurs questions d'importance pour les groupes autochtones, y compris l'administration des lois, pourraient être abordées. Enfin, le dernier volet touche l'examen de la place et du rôle des peuples autochtones dans un Canada contemporain; il fera l'objet de la prochaine série de discussions constitutionnelles et de l'étude de la Commission royale sur les peuples autochtones.

Depuis l'annonce de ce programme, certains progrès ont été réalisés dans chacun des quatre volets, mais il reste beaucoup à accomplir.

Un deuxième fait d'importance s'est produit le 23 avril 1991 lorsque le Premier ministre a annoncé la création d'une Com-

mission royale sur les peuples autochtones. Il a par la suite nommé l'ex-juge en chef Brian Dickson représentant spécial chargé de recueillir les opinions des Canadiens sur le mandat proposé de la Commission et de faire des recommandations sur ses membres éventuels.

La Commission royale a entrepris ses travaux le 27 août 1991. Elle sera coprésidée par Georges Erasmus, ancien chef national

de l'Assemblée des Premières nations et par René Dussault, juge de la Cour d'appel du Québec. La Commission, qui détient un mandat général, examinera la situation économique, sociale et culturelle des peuples autochtones du Canada et proposera des solutions susceptibles d'améliorer les rapports entre les peuples autochtones, le gouvernement canadien et la société canadienne en général.



Processus constitutionnel concernant les autochtones : aperçu historique

A son entrée en vigueur le 17 avril 1982, la *Loi constitutionnelle de 1982* contenait des dispositions concernant les peuples autochtones du Canada. Plus précisément, cette loi :

- prévoit que les garanties contenues dans la *Charte canadienne des droits et libertés* ne portent pas atteinte aux droits ou libertés — ancestraux, issus des traités ou autres — des peuples autochtones (article 25);
- reconnaît et confirme les droits existants ancestraux ou issus de traités des peuples autochtones et définit les peuples autochtones du Canada comme comprenant les Indiens, les Inuit et les Métis (article 35);
- prévoit la tenue d'une conférence constitutionnelle des premiers ministres (CPM) à laquelle les représentants autochtones sont invités à participer (article 37).

Article 35 : un début important

Les peuples autochtones ont les mêmes droits et priviléges que les autres citoyens canadiens et ont accès aux mêmes services et avantages qu'offre le gouvernement. En outre, les peuples autochtones détiennent divers droits qui leur sont propres, comme les droits ancestraux et ceux qui découlent

des traités, protégés dans la loi fondamentale du pays. Ces droits peuvent varier d'un groupe à l'autre, selon l'héritage et les situations historiques de chacun.

La protection de ces droits uniques est essentielle à la protection de la culture et du mode de vie des autochtones. C'est pourquoi il importe de mieux les définir et de trouver des moyens pour les protéger. L'article 35 constitue une étape importante de la définition des droits constitutionnels autochtones.

Dans des décisions rendues récemment (*Sparrow* et *Sioui*), la Cour suprême du Canada a confirmé que les droits existants des autochtones, ancestraux ou issus de traités, doivent être interprétés généreusement et que l'article 35 leur confère une grande protection constitutionnelle contre l'érosion qu'ils pourraient subir de la part des gouvernements. La décision *Sparrow*, en particulier, qualifie de fiduciaires les obligations de la Couronne à cet égard et souligne le devoir de celle-ci d'agir honorablement dans tous ses rapports avec les peuples autochtones. Les gouvernements sont dorénavant tenus de veiller à ce que leurs programmes soient conformes à ces règles. Pour sa part, le gouvernement du Canada a clairement

affirmé sa détermination à respecter tant l'effet juridique que l'esprit de telles décisions.

L'article 35, de même que les décisions judiciaires qui servent à l'interpréter, constitue un premier pas important dans l'application pratique des droits existants, ancestraux ou issus de traités, des peuples autochtones. Et bien que certains dirigeants autochtones aient soutenu qu'il n'est plus nécessaire de définir plus explicitement les droits autochtones (en d'autres termes, que l'autonomie gouvernementale et d'autres droits sont implicitement contenus dans l'article 35), il est généralement reconnu qu'il faut en faire davantage si l'on veut articuler clairement dans la Constitution les droits spéciaux des peuples autochtones du Canada. C'est à cette fin qu'une série de conférences des premiers ministres a été entreprise en 1983.

Efforts déployés en vue d'inscrire dans la Constitution l'autonomie gouvernementale des autochtones : les Conférences des premiers ministres

La première Conférence des premiers ministres, prévue à l'article 37 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, s'est tenue en mars 1983. À cette occasion, un accord constitutionnel a été signé par le gouvernement fédéral et toutes les provinces sauf le Québec, les gouvernements territoriaux et les représentants des autochtones. Cet accord a entraîné la modification de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la seule fois jusqu'à maintenant où un amendement a été effectué avec succès par le biais de la formule générale adoptée en 1982.

Entre autres choses, l'Accord :

- garantit la tenue de trois autres conférences des premiers ministres au cours des quatre années subséquentes;

- est assorti d'un engagement constitutionnel à ne faire aucune autre modification de certaines dispositions de la Constitution traitant des peuples autochtones avant que les dirigeants autochtones ne soient invités à participer à une conférence avec les premiers ministres;
- confirme que la reconnaissance constitutionnelle des droits issus des traités comprend les droits existants et les droits acquis à la suite de règlements des revendications territoriales;
- garantit l'égalité aux hommes et aux femmes pour ce qui est des droits ancestraux existants ou issus de traités.

Après la ratification par le Parlement et les assemblées législatives de neuf provinces, les changements constitutionnels convenus dans l'Accord ont été proclamés en juin 1984 sous le titre de *Proclamation de 1983 modifiant la Constitution*.

À chacune des trois conférences des premiers ministres qui ont suivi celle de 1983, la reconnaissance constitutionnelle du droit des autochtones à l'autonomie gouvernementale est devenue une question centrale. Bien que cette démarche ne se soit pas traduite par un consensus concernant un amendement constitutionnel, elle a néanmoins permis de mieux comprendre les préoccupations et les objectifs des peuples autochtones.

Le gouvernement du Canada est d'avis que les peuples autochtones devraient avoir le droit à l'autonomie gouvernementale dans le cadre de la fédération canadienne. Il y voit une condition essentielle pour que les peuples autochtones puissent améliorer leur situation sociale et économique, protéger et préserver leur héritage de même que leurs langues et leurs traditions et jouer pleinement le rôle qui leur revient dans la société canadienne.

En mars 1984, le Premier ministre du Canada a soumis une proposition qui aurait engagé les gouvernements à mettre sur pied des institutions d'autonomie gouvernementale conformes aux lois fédérales et provinciales. En vertu de cette proposition, les gouvernements autochtones auraient exercé des pouvoirs délégués. Les autochtones ont rejeté cette proposition.

À la Conférence des premiers ministres de 1985, le Premier ministre Mulroney a proposé ce qu'il a été convenu d'appeler le « droit conditionnel ». Suivant ladite proposition, un droit général à l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones aurait été reconnu à condition que les modalités d'exercice de ce droit fassent l'objet d'ententes négociées. Une fois que le Parlement et l'assemblée législative des provinces concernées auraient approuvé ces ententes, les droits qui s'y trouveraient énoncés auraient été protégés par la Constitution de la même façon que les droits issus de traités ou d'accords sur des revendications territoriales.

Sept provinces représentant plus de 50 pour 100 de la population canadienne et deux associations autochtones nationales ont appuyé cette proposition. Malgré cet appui sans précédent, la Conférence de 1985 n'a pu dégager un consensus sur la question d'un amendement constitutionnel. Peu après, le gouvernement fédéral a annoncé qu'il procéderait, dans les limites de ses pouvoirs, à la négociation d'ententes avec les collectivités autochtones en vue de l'établissement de gouvernements autonomes. Ces initiatives désignées sous les noms d'ententes d'autonomie gouvernementale et de négociations tripartites sont examinées dans les pages précédentes. Sans un amendement constitutionnel, cependant, les accords négociés ne sont pas protégés par la Constitution.

La dernière Conférence des premiers ministres sur les questions autochtones a eu lieu en 1987, comme le commandait la Cons-

titution. Encore une fois, les dirigeants autochtones y ont affirmé que le droit à l'autonomie doit être exercé en toute liberté et indépendamment d'accords négociés. Pour sa part, le gouvernement fédéral a modifié son approche de façon à répondre davantage aux demandes des autochtones et tenté de combler le fossé entre les deux positions en proposant la reconnaissance d'un « droit explicite ». Cette mesure aurait reconnu spécialement le droit à l'autonomie gouvernementale, mais à condition que les pouvoirs des gouvernements autochtones soient établis au cours de négociations. Par contre, de nombreux gouvernements provinciaux ont continué à insister sur la nécessité de définir cette autonomie. En dépit de nouvelles propositions visant à combler cet écart, la conférence a encore une fois échoué, n'aboutissant pas à un amendement mutuellement acceptable.

Dossiers à examiner

Les peuples autochtones désirent participer plus pleinement au développement du Canada. Les discussions constitutionnelles en cours fournissent l'occasion historique d'étudier et de résoudre les problèmes d'ordre constitutionnel des peuples autochtones, surtout leur droit à l'autonomie gouvernementale. Les conférences constitutionnelles des premiers ministres sur les questions autochtones ont révélé que le droit à cette autonomie est la préoccupation fondamentale des Canadiens autochtones en matière constitutionnelle. Les dirigeants autochtones continuent de considérer comme une priorité absolue la reconnaissance constitutionnelle de leur droit à cette autonomie et ils veulent que ce droit soit reconnu dans la Constitution du Canada. À leur avis, cette autonomie est essentielle à la réalisation des changements qu'ils désirent faire et seule la reconnaissance constitutionnelle de ce droit leur en assurera la protection nécessaire.

La reconnaissance du droit des peuples autochtones à l'autonomie gouvernementale illustre deux principes essentiels de la société canadienne : (1) l'autonomie gouvernementale sous diverses formes à titre d'éléments fondamentaux de la démocratie au Canada; et (2) la situation unique des peuples autochtones dans notre société. Cette reconnaissance est un élément important qui constituerait la base de solides communautés autochtones capables de contribuer au renouveau du Canada et susceptibles d'en retirer les avantages.

Jusqu'à présent, il a été impossible de parvenir à un accord sur un amendement constitutionnel concernant l'autonomie gouvernementale des autochtones. L'absence d'une définition clairement énoncée de cette autonomie, d'une part, et d'un consensus sur la nature et l'étendue du droit constitutionnellement reconnu à cette autonomie, d'autre part, est la principale cause de cet échec. C'est l'aspect pratique de la signification de ce droit qui est en cause.

La nature et l'étendue du droit à cette autonomie sont demeurées au coeur du débat constitutionnel sur les autochtones depuis 1984. Ce droit devrait-il être exécutoire, exercé librement et sujet ultimement à une définition judiciaire, ou l'exercice de ce pouvoir devrait-il plutôt être assujetti à des accords négociés avec les gouvernements non autochtones concernés? En fin de compte, c'est le rôle du gouvernement fédéral et des provinces et leurs rapports avec les gouvernements autochtones qui restent à être examinés.

Les groupes autochtones demandent la reconnaissance d'un ordre unique de gouvernement doté de pouvoirs qui leur sont propres sur leurs peuples, leurs territoires et leurs ressources. Ils ont toujours reconnu qu'il est souhaitable et nécessaire sur le plan pratique de négocier dans les limites du cadre constitutionnel. Les Canadiens autochtones

et non autochtones doivent unir leurs efforts pour préciser la nature de leurs nouveaux rapports et la signification de ces rapports en matière de juridiction, de partage des pouvoirs, de programmes et d'accords financiers.

On peut attribuer en grande partie cette divergence d'opinions au fait que les dirigeants autochtones craignent que des droits non encore définis puissent leur être sous-traités totalement, à la suite de négociations. Par contre, les gouvernements voudraient tout naturellement que l'autonomie gouvernementale des autochtones se réalise dans le contexte général des actions gouvernementales à l'égard de l'ensemble des Canadiens. Il serait peut-être possible de combler cet écart au cours de discussions préliminaires sur certains paramètres de l'autonomie autochtone dans le contexte général du gouvernement au Canada.

La diversité des collectivités autochtones est un autre facteur à considérer. Selon la *Loi constitutionnelle de 1982*, les peuples autochtones du Canada incluent les Indiens, les Inuit et les Métis. Pourtant, il existe des différences notables au sein de ces groupes et entre chacun d'eux. Il importe donc de tenir compte de la variété des situations des collectivités autochtones partout au Canada, et plus précisément des aspects suivants :

- La plupart des Indiens ont toujours eu une base territoriale, appartenu à des bandes et communautés identifiables et joui de formes très limitées d'autonomie gouvernementale sur leur territoire, sous la gouverne de la *Loi sur les Indiens*. Toutefois, les possibilités actuelles d'atteindre l'autonomie gouvernementale ne satisfont pas les aspirations de nombreuses communautés indiennes.

Les nations indiennes veulent définir et accroître l'autonomie de leurs membres qui vivent dans leurs réserves, y compris

dans les territoires qui pourraient leur échoir à la suite de règlements de revendications territoriales. Il est clair que les bandes, groupes soumis aux traités, conseils tribaux et autres organisations ont leurs propres idées sur la forme que leur gouvernement devrait prendre et sur l'autorité législative qu'il devrait détenir.

- En ce qui concerne les Métis et les peuples autochtones qui vivent hors des réserves, le défi consiste à établir des modalités d'autonomie gouvernementale qui répondraient adéquatement à leurs situations particulières. Seule une faible proportion de Métis et d'Indiens non inscrits résident dans des territoires circonscrits. Certains accords d'autonomie gouvernementale sont en voie d'élaboration dans leurs régions. Mais ceux qui n'ont pas de base territoriale pourraient exiger des accords gouvernementaux qui leur permettraient de traiter de réalités administratives propres à une collectivité répartie sur une vaste région géographique. Certains représentants métis se disent néanmoins très intéressés à ce que les gouvernements leur désignent des territoires bien délimités.
- Jusqu'à présent, les Inuit du Canada ont opté pour des modèles d'administration publique fondés sur le territoire et non sur l'appartenance à un groupe ou à une ethnie. Ils ont en quelque sorte une autonomie gouvernementale importante vu leur participation à l'administration publique des régions géographiques où ils sont majoritaires. Leur objectif d'établir un territoire à Nunavut dans l'est de l'Arctique s'inscrit dans la même perspec-

tive. Dans un contexte d'administration publique, certains droits des Inuit pourraient être protégés de façon spéciale.

Le programme constitutionnel concernant les autochtones va au-delà de la question de l'autonomie gouvernementale. Les droits des autochtones et les droits issus des traités maintenant reconnus à l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982* n'ont pas encore été définis. En outre, les Canadiens autochtones s'intéressent vivement aux nombreuses modifications constitutionnelles actuellement envisagées. Il faut continuer à parler de ces questions et des autres qui leur sont reliées.

La participation accrue des autochtones à l'ensemble des structures sociales, politiques et économiques du Canada est souhaitable. Ces peuples ont toujours été sous-représentés dans les institutions politiques canadiennes. Certaines provinces étudient présentement des mécanismes spéciaux de représentation des peuples autochtones au sein de leurs propres organes décisionnels, y compris les assemblées législatives provinciales. La Commission royale sur la réforme électorale étudie actuellement la représentation des autochtones à la Chambre des communes.

De nombreuses questions constitutionnelles concernant les autochtones demeurent en suspens. Beaucoup de travail reste à faire et des débats doivent être amorcés si l'on veut élaborer un cadre constitutionnel qui permettrait aux peuples autochtones de réaliser leur plein potentiel au Canada.



Les propositions du gouvernement fédéral

Pour les peuples autochtones du Canada, les propositions que le gouvernement fédéral a déposées, le 25 septembre 1991, devant le Comité mixte parlementaire sur le renouvellement du Canada constituent un important pas en avant dans la recherche de l'autonomie gouvernementale. Elles représentent une authentique tentative pour atteindre le consensus qui donnera éventuellement lieu à la constitutionnalisation de l'autonomie gouvernementale des autochtones. Il faut comprendre qu'il s'agit bien de propositions. Ces propositions ne constituent pas le dernier mot du gouvernement fédéral et elles tiendront compte des suggestions qui seront mises de l'avant par les peuples autochtones, le Comité parlementaire, les provinces et les autres groupes intéressés.

En résumé, le gouvernement propose ce qui suit :

- La « clause Canada » qui figurera à l'article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867* inclura la reconnaissance de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones comme fait historique et la reconnaissance de leurs droits au sein du Canada.
- Les peuples autochtones participeront aux discussions constitutionnelles.
- Le droit à l'autonomie gouvernementale sera constitutionnalisé immédiatement. Les négociations commenceront tout de

suite et les ententes conclues seront protégées dans la Constitution au fur et à mesure qu'elles seront élaborées. Après une période de dix ans, ce droit deviendra exécutoire auprès des tribunaux. Cela encouragera toutes les parties à négocier.

- Un processus constitutionnel continu relatif aux questions intéressant les autochtones sera inscrit dans la Constitution.
- La garantie d'une représentation des autochtones au sein d'un Sénat réformé sera accordée.

La place unique des autochtones au Canada doit être reconnue. C'est pourquoi le gouvernement a proposé que la clause Canada, qui sera incorporée à l'article 2 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, mentionne le fait que les autochtones se gouvernaient avant l'arrivée des premiers colons et que leurs droits sont protégés dans la Constitution. Cette reconnaissance constituera non seulement un énoncé déclaratoire des valeurs canadiennes, mais elle aidera à interpréter les dispositions de la Constitution elle-même, y compris celles qui traitent spécifiquement des peuples autochtones.

Le caractère unique des peuples autochtones et leurs droits doivent être renforcés par l'inclusion dans la Constitution d'une reconnaissance du droit à l'autonomie gouvernementale. Il est évident que reconnaître un droit qui est entièrement sujet à des ententes négociées n'est pas acceptable aux

peuples autochtones, qui n'ont généralement pas beaucoup de marge de manœuvre à la table de négociation à cause de leurs populations dispersées. Il convient de constitutionnaliser ce droit dès maintenant de façon à améliorer la position de négociation des peuples autochtones et à garantir ce droit. Cette reconnaissance et cette protection de l'autonomie gouvernementale sont les plus fortes que le gouvernement fédéral ait jamais avancées.

Les propositions fédérales prévoient l'inscription dans la Constitution et le plein exercice d'un tel droit. Les peuples autochtones affirment qu'ils ont un droit inhérent à l'autonomie gouvernementale, lequel droit ne dépend pas de la reconnaissance des gouvernements non autochtones. Ils estiment néanmoins que ce droit inhérent doit être énoncé dans la loi fondamentale du pays afin que tous puissent en prendre acte.

Aucun niveau de gouvernement ne peut agir en complète indépendance des autres. C'est pourquoi le droit dont le gouvernement du Canada propose la constitutionnalisation s'exercerait dans le contexte de la fédération canadienne. Cela refléterait le fait que les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux et autochtones doivent travailler ensemble et négocier des ententes de façon coopérative.

Les populations autochtones seraient régies par un mélange de lois autochtones, fédérales et provinciales ou territoriales. La proposition fédérale illustre le principe sous-jacent selon lequel la nature exacte de la relation entre les lois fédérales, provinciales et autochtones devrait être décidée par le biais de négociations plutôt que par celui des tribunaux. Toutefois, ceux-ci pourraient se prononcer sur cette question après la période de dix ans en l'absence d'entente.

Le gouvernement fédéral n'accepte pas le raisonnement voulant que les nations autochtones seraient des nations souveraines au sens international du terme, ou qu'elles auraient le droit de décider unilatéralement à quelle loi, fédérale ou provinciale elles sont astreintes.

Aux termes de la proposition fédérale, le droit à l'autonomie gouvernementale serait inscrit immédiatement dans la Constitution. Les ententes négociées pourraient cependant être mises en oeuvre et profiter de la protection constitutionnelle au fur et à mesure qu'elles sont conclues. Après dix ans, ce droit deviendrait exécutoire auprès des tribunaux. L'idée d'appliquer un délai n'est pas de limiter ce droit de quelque façon, mais de donner de bonnes chances de succès aux négociations destinées à mettre au point les détails complexes de la relation entre les gouvernements fédéral, provinciaux ou territoriaux et autochtones. Les accords conclus au cours de la période de dix ans pourraient recevoir une protection constitutionnelle à mesure qu'ils sont achevés. Après cette période, les autochtones seraient libres de demander aux tribunaux de définir leurs droits s'ils ne sont pas satisfaits des résultats des négociations.

La proposition fédérale prévoit aussi l'application de la *Charte canadienne des droits et libertés* aux gouvernements autochtones. La Charte témoigne de la nécessité d'établir un équilibre entre les libertés et droits individuels et les autres droits. L'article 25 de la Charte en particulier prévoit que celle-ci ne porte pas atteinte aux droits particuliers des peuples autochtones.

Le gouvernement fédéral propose de garantir la représentation des autochtones au Sénat. Cette représentation pourrait devenir un puissant outil servant à garantir que les peuples autochtones jouent un rôle important à la Chambre haute, y compris la responsabilité et les pouvoirs relatifs à la langue et à la

culture ainsi que la nomination des dirigeants des institutions culturelles et des conseils et organismes de réglementation fédéraux.

Enfin, le gouvernement fédéral reconnaît que les questions constitutionnelles liées au dossier autochtone ne seront pas toutes réglées par l'inscription du droit à l'autonomie gouvernementale dans la Constitution. C'est pourquoi il est proposé d'insérer dans celle-ci un processus constitutionnel qui per-

mettrait d'examiner les questions laissées en suspens, y compris les points inscrits à l'ordre du jour de la Conférence constitutionnelle de 1983, dont avaient convenu les gouvernements et les représentants des peuples autochtones. De plus, ce processus servirait à examiner les résultats des négociations sur l'autonomie gouvernementale menées durant la période de dix ans.



Conclusion

Le fait de comprendre l'évolution des rapports entre les Canadiens tant autochtones que non autochtones devrait nous aider à relever les défis actuels et à bâtir un Canada plus fort. Les peuples autochtones ont été les premiers habitants du territoire qui s'appelle maintenant le Canada. Leurs communautés et leurs cultures forment donc des éléments essentiels du passé et du présent de notre pays. Ils ont largement contribué à notre évolution historique et doivent par conséquent obtenir les moyens d'améliorer la vie de leurs communautés pour contribuer au maximum à l'avenir du Canada.

Pendant trop longtemps les gouvernements ont prétendu savoir ce qui était bon pour les peuples autochtones; il est à espérer que les peuples autochtones auront maintenant l'occasion de dire aux gouvernements ce qui est bon pour eux. Le débat entre les autochtones et les non-autochtones devrait susciter la participation de tous les Canadiens en vue de parvenir à un nouveau partenariat qui répondra aux aspirations de tous.



Comment participer

Si vous désirez obtenir plus de renseignements sur les propositions du gouvernement fédéral en vue de la réforme constitutionnelle, et plus précisément sur les propositions qui ont trait aux autochtones canadiens, vous pouvez composer sans frais le numéro suivant :

1-800-561-1188

Personnes sourdes ou malentendants,
composez le

1-800-567-1992 (ATME/ATS)

Si vous désirez participer aux discussions ou exprimer vos opinions sur les propositions du gouvernement fédéral en vue de la réforme constitutionnelle, notamment les propositions qui ont trait aux autochtones canadiens, vous pouvez écrire à l'adresse suivante :

Le comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada

Édifice Wellington, pièce 613
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Les associations autochtones ont mis sur pied leur propre processus consultatif sur les questions constitutionnelles. Ce document ne reflète pas nécessairement leurs vues ni leurs positions. Pour obtenir plus de renseignements sur les positions des associations ou pour leur faire part de vos opinions, vous pouvez leur téléphoner ou leur écrire. Deux des associations nationales autochtones nous ont fourni les adresses suivantes :

Conseil national des Métis
558 Whitewood Crescent
Saskatoon (Saskatchewan)
S7J 4L1
Téléphone : 1-306-373-8855
Télécopieur : 1-306-373-3755

**Conseil des autochtones du Canada
Commission d'enquête sur la Constitution**
384, rue Bank, 2^e étage
Ottawa (Ontario) K2P 1Y4
Téléphone : 1-613-238-3511
Télécopieur : 1-613-230-6273

Notes

Canada



3 1761 115513871

